



# Corte dei conti

A

SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA

Nell'adunanza del 27 settembre 2018

**OGGETTO:** *parere su quesiti inerenti la potenziale lesione del principio di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.*

Vista la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2018 (prot. n. 456) con la quale è stato chiesto il parere della Corte dei conti su quesiti inerenti la potenziale lesione del principio di copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione;

Visto il decreto n. 82 del 14 settembre 2018 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva, per deliberare sul parere richiesto;

Visti la legge ed il regolamento sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato emanati, rispettivamente, con il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e con il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;

Visto l'art. 13 della legge 29 luglio 2003, n. 229;

Vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Presente il Vice Procuratore Generale Marco Boncompagni. Esaminati gli atti e udito il relatore Giuseppe Maria Mezzapesa;

## *Premesso*

È stata trasmessa alla Corte dei conti, la nota prot. n. 456 del 12 settembre 2018, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiesto il parere della Corte dei conti su quesiti inerenti la potenziale lesione del principio di copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, da parte di emendamenti all'art. 13 del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", presentati in sede di conversione. *Medio tempore* è stata approvata la legge 21 settembre 2018, n. 108, di conversione di detto decreto-legge, recante il medesimo testo normativo contenuto negli emendamenti oggetto della richiesta di parere all'esame.

Le disposizioni richiamate riguardano aspetti della disciplina del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane dei comuni capoluogo di provincia (c.d. Piano periferie).

## *Quadro normativo*

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'art. 1, commi 974, 975, 976, 977 e 978, ha istituito, per l'anno 2016, il Piano periferie.

Per l'anno 2016, per attuare dette disposizioni, sono stati stanziati 500 milioni di euro su un apposito fondo, denominato Fondo per l'attuazione del programma periferie, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ai fini della predisposizione di tale Programma, gli enti interessati hanno trasmesso i progetti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo le modalità e le procedure stabilite dal DPCM 25 maggio 2016 e dal relativo bando. Gli enti ammessi a presentare i progetti sono le città metropolitane, i comuni capoluogo di provincia e la città di Aosta. Il bando ha definito "periferie" le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi, con specifico riferimento a una serie di tipologie e di progetti.

Con DPCM del 6 dicembre 2016 è stata approvata la graduatoria dei progetti (n. 120) per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia. Il valore finanziario complessivo dei progetti ammonta a 3.881.000.000 euro. La quota complessiva da imputare al finanziamento statale corrisponde a un valore di 2.061.321.739,61 euro.

Con lo stesso decreto si è stabilito che i primi 24 progetti sono finanziati con le risorse di cui all'art. 1, comma 978 (500 milioni), dunque sul Fondo per l'attuazione del programma periferie, mentre i successivi con le risorse messe successivamente a disposizione.

Il finanziamento è effettuato in diverse tranche. A seguito delle modifiche ai predetti due DPCM apportate con il DPCM 16 febbraio 2017 si è precisato che: la quota di finanziamento anticipato del 20 % dell'importo del singolo intervento di cui si compone il progetto è erogata in esito alla verifica, effettuata dal gruppo di monitoraggio istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'effettiva approvazione da parte degli enti beneficiari dei progetti definitivi o esecutivi degli interventi proposti, nonché del rilascio da parte delle autorità competenti di tutte le autorizzazioni e/o i nulla osta necessari per realizzare gli interventi che dovranno essere trasmessi e attestati dal responsabile unico del procedimento in una relazione tecnica analitica; i pagamenti intermedi sono erogati, agli enti beneficiari, tenendo conto dell'avanzamento dei lavori e dei servizi (30% all'avanzamento del 40% del progetto; 30% all'avanzamento del 70% del progetto; 15% per il 100% attuato; la restante quota di finanziamento, pari al 5%, è erogata in seguito alla implementazione dei dati nel sistema informativo).

Per i primi 24 enti, le convenzioni sono state sottoscritte nel mese di marzo 2017 e successivamente registrate dalla Corte dei conti.

Per assicurare il finanziamento dei restanti enti (n. 96 tra comuni capoluogo di provincia e città metropolitane) si è poi proceduto a rifinanziare le risorse stanziare dalla legge di stabilità 2016, ai sensi dei commi 140 e 141 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017).

Il citato comma 140 ha istituito un nuovo fondo da ripartire, Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032. Ivi sono stati individuati i settori di spesa, fra i quali la riqualificazione delle periferie, rinviando a un emanando DPCM la disciplina sull'utilizzo del fondo, nonché l'individuazione degli interventi e dei relativi importi.

Il comma 141 prevede che, in aggiunta alle risorse assegnate in sede di riparto del fondo di cui al comma 140, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) vengano destinati ulteriori finanziamenti, a valere sulle risorse disponibili del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il periodo di programmazione 2014-2020, al fine di garantire il completo finanziamento dei progetti selezionati nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, di cui all'articolo 1, commi da 974 a 978, della legge n. 208 del 2015.

Con DPCM 29 maggio 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, sono stati assegnati al programma periferie 800 milioni di euro: 270 per 2017, 270 per 2018 e 260 per 2019, a valere sul Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale. Si prevede che le stesse risorse siano

poi portate nel Fondo per lo sviluppo e la coesione e siano gestite secondo le procedure di cui all'art. 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014.

Ai sensi dell'art. 1, comma 141, della citata norma, con delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, è stato assegnato l'importo residuo di 761,32 milioni di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione relativo al periodo di programmazione 2014-2020. Per la precisione: 260 milioni di euro per il 2017, 247,00 milioni di euro per il 2018 e 254,32 milioni di euro per il 2019.

Essendosi così reso disponibile l'intero ammontare delle risorse necessarie per il Piano periferie (pari a 2.061,3 milioni), nel mese di gennaio 2018 sono state sottoscritte le convenzioni di 95 dei restanti 96 enti (non è stata ancora sottoscritta la convenzione con il comune di L'Aquila, in quanto alcuni interventi hanno beneficiato di risorse assegnate per la ricostruzione del territorio aquilano).

A seguito della registrazione presso la Corte dei conti delle convenzioni, i suddetti enti hanno avviato le operazioni di affidamento delle gare di progettazione e/o di esecuzione dei lavori.

Il fondo di cui all'art. 1, comma 140, è stato oggetto del rifinanziamento disposto con l'art. 1, comma 1072, della legge di bilancio 2018, per cui il fondo da ripartire di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016, risulta rifinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033.

Le risorse trasferite ad oggi, per il Piano periferie, sono solo quelle a titolo di anticipazione a valere sulle risorse di cui all'art. 1, comma 978, della legge n. 208 del 2015 (500 milioni di euro) per totali 81 milioni, ai primi 24 Comuni, in esito alle attività di verifica e monitoraggio, ai sensi delle convenzioni, sulla base degli avanzamenti dei progetti.

In questo complesso iter procedurale è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 7 marzo 2018 (depositata il 13 aprile) che ha dichiarato l'incostituzionalità del comma 140 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016.

La Corte ha, in più occasioni, ritenuto conforme la previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali, in applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà". Ha tuttavia ritenuto incostituzionale il mancato contestuale coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo dei fondi stessi (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza

unificata) tramite un'intesa (fra le altre, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017, n. 142, n. 110 e n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Alla luce di tale giurisprudenza, l'impugnato comma 140, che disciplina finanziamenti gestiti unilateralmente dallo Stato, è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non richiede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La Consulta ha comunque precisato che il carattere plurisettoriale del fondo e l'eterogeneità degli investimenti da finanziare non consentono di precisare se l'intesa debba essere conclusa con la singola regione interessata o con una delle Conferenze; pertanto l'individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato – e conseguentemente della sede dell'intesa – dovrà essere compiuta in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata.

Inoltre ha ritenuto che possano essere fatti salvi i procedimenti di spesa in corso, laddove si possa determinare altrimenti un pregiudizio di diritti costituzionali delle persone (la Corte richiama ad esempio gli interventi antisismici nelle scuole o l'eliminazione delle barriere architettoniche); la dichiarazione di illegittimità costituzionale, nei termini indicati, non produce quindi effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti.

Su questo contesto si è innescata una modifica legislativa, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 91 del 2018, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative: "All'articolo 13, al comma 1, sono premessi i seguenti:

"0.1. All'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dopo l'ultimo periodo sono aggiunti i seguenti: "Fermo restando che i decreti di cui al periodo precedente, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per gli interventi rientranti nelle suddette materie individuati con i decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018 l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi decreti. Restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto nei termini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018".

0.2. L'efficacia delle convenzioni concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 27 giugno 2017, nonché delle delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, adottate ai sensi dell'articolo

1, comma 141, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è differita all'anno 2020. Conseguentemente, le amministrazioni competenti provvedono, ferma rimanendo la dotazione complessiva loro assegnata, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

0.3. Gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti dal comma 02, quantificati in 140 milioni di euro per l'anno 2018, 320 milioni di euro per l'anno 2019, 350 milioni di euro per l'anno 2020 e 220 milioni di euro per l'anno 2021, sono destinati al fondo di cui al comma 04.

0.4. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, con una dotazione, in termini di sola cassa, pari a 140 milioni di euro per l'anno 2018, a 320 milioni di euro per l'anno 2019, a 350 milioni di euro per l'anno 2020 e a 220 milioni di euro per l'anno 2021, un apposito fondo da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti”.

Il testo, come sopra riportato, è stato approvato definitivamente con legge n. 108 del 2018 pubblicata in G.U. n. 220 del 21 settembre 2018.

### *Quesiti*

Prima dell'approvazione della legge di conversione appena citata, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato alla Corte dei conti una richiesta di parere su alcuni profili incidenti in particolare sulla copertura finanziaria e sull'equilibrio dei bilanci.

In ragione dell'esigenza di evitare una potenziale lesione del principio di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost. e alla luce delle disposizioni del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, e del relativo Regolamento 23 maggio 1924, n. 827, si è chiesto l'avviso della Corte dei conti sui seguenti aspetti:

1. se gli enti locali che hanno iscritto nei propri bilanci le risorse derivanti dalle Convenzioni debbano, alla luce della sentenza della Corte costituzionale oltre che delle modifiche normative intervenute con la proposta emendativa al suddetto disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 91 del 2018, procedere a un aggiornamento delle proprie scritture contabili;

2. quale sia, al fine di procedere all'erogazione a decorrere dal 2020 delle risorse relative alle convenzioni, la sede più opportuna nella quale acquisire l'intesa con gli enti territoriali (ad esempio: Conferenza Stato-Regioni o Conferenza Unificata, oppure intesa con ogni singolo ente o per ogni singolo intervento);

3. se la disposizione sulla temporanea inefficacia delle convenzioni in essere possa favorire risparmi per i bilanci pubblici;

4. se per converso l'eventuale soppressione di tale disposizione possa determinare un incremento degli oneri a carico della finanza pubblica;

5. se la sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2018, incidendo sulla legittimità stessa delle convenzioni, consenta - specie nel periodo di sospensione dell'efficacia delle convenzioni in base alle disposizioni introdotte nel corso dell'esame al Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 91/2018 - la richiesta di rinnovo della registrazione da parte della Corte dei conti;

6. se il Governo, anche successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91 del 2018, nel rispetto delle procedure contabili e delle regole di finanza pubblica vigenti, possa erogare, a valere sui residui del Fondo sviluppo e coesione, le risorse corrispondenti alle spese effettuate dagli enti territoriali interessati i cui progetti risultino, alla data del 15 settembre 2018, effettivamente in esecuzione o conclusi.

### ***Considerato***

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede consultiva, è chiamata a rendere il proprio avviso su quesiti aventi ad oggetto uno schema di emendamento al decreto-legge n. 91 del 2018, *medio tempore* approvato con legge di conversione n. 108 del 2018.

Pur non sussistendo pertanto i presupposti che ritualmente legittimano questo Collegio all'esercizio della funzione consultiva, come prevista dall'ordinamento vigente, vengono svolte alcune considerazioni, in ragione del rapporto di ausiliarietà che la Costituzione ha riconosciuto alla Corte dei conti nei confronti del Parlamento e del Governo, nel rispetto della terzietà di questa Magistratura contabile, le cui funzioni sono svolte sempre nell'interesse dello "Stato collettività".

Sono oggetto di analisi, qui di seguito, i soli profili strettamente connessi alle materie di contabilità pubblica di competenza della Corte dei conti, quali quelli attinenti alla copertura finanziaria e agli equilibri di bilancio, ferme restando le valutazioni che saranno svolte dalle Sezioni centrali e regionali all'esito dell'esercizio delle funzioni di controllo loro intestate e a cui si rinvia.

Per quanto maggiormente rileva in questa sede, occorre evidenziare come il principio di copertura finanziaria delle leggi, stabilito all'art. 81, comma 3, della Costituzione, rivesta un ruolo fondamentale a garanzia della compatibilità delle scelte politiche rispetto alle risorse a disposizione.

La sua osservanza assicura, infatti, che ogni scelta legislativa, finalizzata al raggiungimento di uno scopo di interesse generale, venga effettuata senza mettere a rischio gli obiettivi di equilibrio e stabilità della finanza pubblica.

L'applicazione di questo principio alla fattispecie normativa in esame assume aspetti peculiari.

Come già illustrato in premessa, la sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018 ha dichiarato incostituzionale il comma 140 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2017, per la parte in cui non stabiliva, contestualmente alla previsione con legge statale di fondi settoriali in materie regionali, il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che ne regola l'utilizzo e, nella specie, un'intesa con gli stessi, in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

Sul punto è intervenuto il legislatore integrando lo stesso comma, al fine di prevedere che detti decreti, nella parte in cui individuano interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati previa intesa con gli enti territoriali interessati, ovvero in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 13, comma 01, del decreto-legge n. 91 del 2018, nel testo approvato in sede di conversione).

Il legislatore ha ulteriormente specificato che, per gli interventi rientranti nelle suddette materie, individuati con decreti adottati anteriormente alla data del 18 aprile 2018, l'intesa può essere raggiunta anche successivamente all'adozione degli stessi. Viene così recepito dalla legge un principio sancito dal Consiglio di Stato, nel parere del 7 giugno 2018, n. 1529. In tale sede, è stato infatti ritenuto conforme alle prescrizioni della Corte costituzionale il rinvio del momento dell'intesa, per le materie interessate, alla successiva concreta individuazione degli interventi da finanziare, e quindi al momento effettivamente decisionale di utilizzazione del fondo contenuto in un DPCM, avente natura regolamentare, di riparto delle risorse di cui al comma 1072 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, destinate ad incrementare il Fondo di cui al suddetto comma 140.

La nuova previsione di cui all'art. 13, comma 01, sopra citata, rileva in particolare per i DPCM riguardanti la destinazione di fondi destinati al Piano periferie in premessa richiamati, la cui validità è salvaguardata, a condizione che venga, dunque, acquisita la prescritta intesa nelle sedi a ciò deputate, l'individuazione delle quali non rientra nelle competenze di questa Corte.

La legge ha poi differito all'anno 2020 l'efficacia delle convenzioni concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del DPCM 29 maggio 2017, nonché delle delibere CIPE n. 2/2017 e n. 72/2017, quindi delle convenzioni riguardanti quegli interventi del Piano periferie finanziati con il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese e con il Fondo sviluppo e coesione di cui, rispettivamente, ai commi 140 e 141 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2017 (art. 13, comma 02 del decreto-legge n. 91 del 2018, nel testo approvato in sede di conversione).

La norma, prevedendo il differimento dell'efficacia delle convenzioni in parola, presuppone la persistente legittimità delle stesse, anche dopo la sentenza della Corte costituzionale.

In ogni caso, le amministrazioni competenti devono provvedere, ferma restando la dotazione complessiva loro assegnata, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, su cui, per effetto del DPCM 29 maggio 2017, sono state trasferite anche le risorse di cui al Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale (art. 13, comma 02, ultimo periodo).

Detta rimodulazione, prevista espressamente dalla legge, è un aspetto assai rilevante e che andrebbe monitorato, in quanto da esso dipendono gli effetti positivi sui saldi derivanti dalla sospensione dell'efficacia delle convenzioni, come calcolati dalla stessa legge.

La norma, trattandosi di spese in conto capitale, prevede effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto derivanti dal differimento di efficacia delle convenzioni, quantificati in un totale di circa 1030 milioni corrispondenti agli stanziamenti autorizzati, di competenza e di cassa, per gli anni 2018 e 2019, dal DPCM 29 maggio 2017 (270 milioni per il 2018 e 260 per il 2019) e dalle delibere CIPE (247 per il 2018 e 254 per 2019).

Tale calcolo presuppone che nessuna di queste somme sia stata o venga trasferita agli enti locali. Si tratta, in effetti, della totalità delle somme stanziare, per competenza, con riferimento alle due annualità per le quali l'efficacia delle convenzioni è sospesa.

La norma, in ogni caso, nel quantificare gli effetti positivi sui saldi, avendo riguardo agli effetti sulla cassa, li distribuisce su 4 anni: 140 milioni di euro per l'anno 2018, 320 milioni di euro per l'anno 2019, 350 milioni di euro per l'anno 2020 e 220 milioni di euro per l'anno 2021 (art. 13, comma 03). Si considera, infatti, l'eventualità che pagamenti per interventi già avviati possano intervenire anche nel 2018 e nel 2019, incidendo sui saldi di finanza pubblica.

Fermo quanto sarà precisato in seguito relativamente ai presupposti e ai limiti di tale possibilità, a fronte del blocco delle somme previste per competenza nel biennio considerato, detti pagamenti non potranno che imputarsi alle somme stanziare per gli esercizi precedenti e confluite nei residui passivi, quantificabili in base alla Relazione tecnica in un importo pari a quasi 1 miliardo di euro.

Questi aspetti appaiono particolarmente rilevanti, visto che le nuove disposizioni prevedono che i risparmi sui saldi, come sopra calcolati, confluiscono su un nuovo fondo appositamente costituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni a valere sui risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Come precisato nella Relazione Tecnica, questo nuovo fondo

costituisce una posta di registrazione puramente contabile per dare evidenza in bilancio agli spazi finanziari, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, derivanti dallo slittamento di efficacia delle convenzioni, e che si prevede di concedere agli enti locali per l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, con una dotazione di sola cassa pari a 140 milioni di euro per l'anno 2018, a 320 milioni di euro per l'anno 2019, a 350 milioni di euro per l'anno 2020 e a 220 milioni di euro per l'anno 2021. È dunque un fondo destinato alla mera compensazione, attraverso la riduzione dei suoi stanziamenti, degli oneri, sempre in termini di fabbisogno e indebitamento netto, che potranno derivare dall'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni per il finanziamento degli investimenti.

Si tratta del cd. patto di solidarietà nazionale "verticale" che interessa sia gli enti locali (art. 1, comma 485 - 494 della legge n. 232/2016) che le regioni (art. 1, commi da 495 - 501 della medesima legge), rispetto al quale la legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 874, legge n. 205/2017) è intervenuta ampliando gli spazi finanziari concessi. Nel caso di specie l'intervento mira a favorire le spese di investimento degli enti locali, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Come noto, il carattere verticale è da ricondurre alla circostanza che gli spazi di disavanzo concessi agli enti richiedenti - che nei patti orizzontali sono compensati da corrispondenti spazi di avanzo degli enti che li cedono - sono a carico di risorse del bilancio dello Stato.

Dal punto di vista delle coperture, dunque, è evidente che gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto negli anni 2018 - 2021, derivanti dal differimento dell'efficacia delle convenzioni concluse ai sensi del DPCM 29 maggio 2017, nonché delle delibere CIPE n. 2/2017 e n. 72/2017, vengono poi neutralizzati dalla utilizzazione dei medesimi per le finalità appena descritte.

Quanto ai pagamenti riferiti alle predette convenzioni che verranno in essere a partire dall'esercizio 2020, a valere sulle somme stanziare per competenza sulle annualità 2018 e 2019, nella Relazione tecnica si precisa che saranno effettuati nell'ambito della previsione di spesa del Fondo per lo sviluppo e la coesione, senza la determinazione di nuovi o maggiori oneri sulla finanza pubblica.

Si rinvia, in ogni caso, su questi rilevanti aspetti, alle più approfondite valutazioni che saranno svolte nella relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, che le Sezioni riunite in sede di controllo approvano quadrimestralmente, come espressamente previsto dall'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009.

Infine, rispetto alla residua possibilità di effettuare erogazioni, in corso di anno, in favore di enti locali i cui progetti risultino, alla data del 15 settembre 2018, effettivamente in esecuzione o conclusi, si osserva quanto segue.

Come già accennato, è evidente che a tali fini non potrebbe farsi riferimento alle risorse rispetto alle quali sono stati calcolati gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto e corrispondenti agli stanziamenti di cui al DPCM 29 maggio 2017 e alle delibere CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, riferiti agli anni 2018 e 2019. Nulla osta, invece, dal punto di vista strettamente contabile, ad utilizzare le somme stanziare, per le medesime finalità, per gli esercizi precedenti e confluite nei residui del Fondo sviluppo e coesione.

Tale evenienza, tuttavia, presuppone che si possa procedere all'accertamento dei presupposti per i pagamenti, secondo gli avanzamenti stabiliti dai DPCM citati in premessa, pur in costanza di una sospensione di efficacia delle convenzioni.

Al riguardo, va ricordato che la norma, contestualmente al differimento di efficacia di queste ultime, precisa che "restano in ogni caso fermi i procedimenti di spesa in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto nei termini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018".

Pertanto, la possibilità di procedere alla erogazione, a valere sui residui del Fondo sviluppo e coesione, delle risorse corrispondenti alle spese effettuate per progetti in esecuzione o conclusi, dipende dalle valutazioni che saranno svolte, nelle sedi competenti, rispetto ai diversi interventi, in merito al possibile pregiudizio diversamente arrecato ai "diritti costituzionali delle persone", come stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è il deliberato delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Il Relatore  
Giuseppe Maria Mezzapesa

Il Presidente  
Angelo Buscema

Depositata in Segreteria in data **01 OTT. 2010**

Il Direttore della Segreteria  
Maria Laura Iorio